

Svar

landbúnaðarráðherra við fyrirspurn Þuríðar Backman um innflutning á nautakjöti.

1. *Hvaða forsendur voru fyrir því að leyfa innflutning á nær 6,5 tonnum af frosnum nautalundum frá Írlandi í desember sl. Þrátt fyrir að Írar hafi enn ekki náð tókum á útbreiðslu kúariðu og standi nú í miklum aðgerðum og stórfelldri slátrun vegna smíthættu?*

Í 1. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, er kveðið á um að til að hindra að dýrasjúkdómar berist til landsins sé óheimilt að flytja til landsins tilteknar vörutegundir. Þeirra á meðal eru hráar og lítt saltaðar sláturafurðir, þ.m.t. hrátt og lítt saltað nautakjöt. Í 2. mgr. 10. gr. sömu laga segir að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. sé landbúnaðarráðherra heimilt að leyfa innflutning á fyrrgreindum vörum að fengnum meðmælum yfirdýralæknis, enda þyki sannað að ekki berist smitefni með þeim er valda dýrasjúkdómum. Áður en innflutningur umræddra nautalunda var leyfður aflaði embætti yfirdýralæknis allra nauðsynlegra vottorða og upplýsinga til að uppfylla þessi lagaskilyrði. Í vottorðum sem fylgdu hinu írsku kjöti kemur m.a. fram að kjötið sé af ungdýrum fæddum og uppöldum á Írlandi árin 1998–99; að fyrir slátrun hafi dýrin verið skoðuð sérstaklega með tilliti til kúariðu; að kúariða hafi aldrei greinst í þeim hjörðum sem dýrin komu úr; að Írland hafi frá 1996 farið algjörlega að öllum reglum vísindanefndar ESB varðandi fóðurgerð og að ekki sé blandað annað fóður en jörturdýrafóður í þeim verksmiðjum sem framleiða fóður fyrir nautgripni á Írlandi; og að bannað sé að nota kjöt- og beinamjöl í þetta fóður. Enn fremur lá fyrir að vísindanefnd ESB, Alþjóðaheilbrigðismálastofnun dýra (OIE) og Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO) skilgreina úrbeinaða nautavöðva sem hættulausa með tilliti til kúariðusmits. Nautgripir á Írlandi eru um sjö milljónir og þykir tíðni kúariðu þar lág að mati fyrrgreindra alþjóðastofnana. Írar hafa náð föstum tókum á kúariðuvanda sínum og eru viðurkenndir af vísindanefnd ESB fyrir að beita aðgerðum sem hindra smit fullkomlega.

2. *Hver ber ábyrgð á því að landbúnaðarráðuneytið fór ekki eftir auglýsingu nr. 324/1999 varðandi þennan innflutning á nautalundum frá Írlandi?*

3. *Er kúariðufárið á Írlandi ekki næg ástæða að mati ráðherra til að beita ákvæðum fyrrgreindrar auglýsingar og krefjast vottorðs um að kúariða hafi ekki greinst í viðkomandi landi næstliðna sex mánuði, sbr. lista B frá OIE?*

4. *Túlkar ráðuneytisstjóri landbúnaðarráðuneytisins skoðun ráðherra þegar hann fullyrðir að reglur sem ráðuneytið sjálft hefur sett um innflutning á kjötvörum stangist á við gildandi lög um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim og alþjóðaskuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist, sbr. ummæli á blaðamannafundi 12. janúar sl.?*

Við skal til meðfylgjandi álitsgerðar Eiríks Tómassonar prófessors, dags. 29. janúar sl. Fram kemur að umrædd ákvæði auglýsingar nr. 324/1999 eigi sér ekki næga stoð í lögum og því hafi það verið rétt ákvörðun að krefja innflytjanda vörunnar ekki um frekari upplýsingar en nauðsynlegar voru til að uppfylla skilyrði laga nr. 25/1993. Þetta kom m.a. fram á blaðamannafundi þann 12. janúar sl. þar sem ráðuneytisstjóri landbúnaðarráðuneytisins upplýsti um helstu staðreyndir málsins.

5. *Hvað er því til fyrirstöðu að setja reglur sem banni alfarið innflutning á fersku nautakjöti frá þeim löndum þar sem kíariða hefur greinst eins og þegar hefur verið gert í nokkrum löndum?*

Lög nr. 25/1993 banna nú þegar innflutning á þartilgreindum vörum, þar á meðal hráum og lítt söltuðum sláturafurðum, unnum og óunnum. Lögin veita landbúnaðarráðherra heimild til að leyfa innflutning á þartilgreindum vörum að fengnum meðmælum yfirdýralæknis, enda þyki sannað að ekki berist smitefni með þeim er valda dýrasjúkdómum. Hérlandis er bann því meginreglan hvað þessar vörur varðar og innflutningur undantekningin, að mjög ströngum skilyrðum uppfylltum. Við innflutning á nautakjöti er krafist opinbers vottorðs sem staðfestir að varan hafi verið geymd við a.m.k. -18°C í einn mánuð fyrir innflutning. Túlkun og framkvæmd Íslands á viðkomandi samningsskuldbindingum á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar er strangari en þekkist annars staðar. Ríki á borð við Nýja Sjáland hafa nú til bráðabirgða tekið upp það fyrirkomulag sem hér ríkir sem meginregla. Ríkisstjórn Íslands hefur falið Eiríki Tómassyni prófessor og Skúla Magnússyni lektor að gera úttekt á lögum, reglum og alþjóðlegum skuldbindingum, m.a. með tilliti til þess hvort styrkja megi hýrlenda löggjöf til að fyrirbyggja að smitefni berist til landsins með innfluttum vörum. Landbúnaðarráðuneytið mun miða frekari aðgerðir sínar við niðurstöður þeirrar úttektar, sem liggja munu fyrir um nk. mánaðamót.

Fylgiskjal.

ÁLITSGERÐ

Landbúnaðarráðherra hefur beðið mig undirritaðan um að láta í ljós álit á því, í fyrsta lagi, hvort farið hafi verið að lögum þegar veitt var leyfi til innflutnings á írskum nautalundum á vegum BÚR ehf. 22. desember sl., og, í öðru lagi, hvort möguleiki sé á því að auka takmarkanir á innflutningi kjöts og kjötvöru til þess að koma í veg fyrir að hingað til lands berist sjúkdómar, sem hættulegir geta verið heilbrigði manna og dýra, í ljósi þeirra alþjóðlegru skuldbindinga sem Ísland hefur tekist á hendur. Að ósk ráðherra mun ég einvörðungu fjalla um fyrra álitaefnið í þessari álitargerð.

Við samningu álitargerðarinnar hef ég fengið aðgang að þeim skjölum landbúnaðarráðuneytisins og embættis yfirdýralæknis sem ég hef óskað eftir. Að auki hef ég rætt við embættismenn ráðuneytisins og yfirdýralækni um framangreint álitaefni.

I.

Í 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar segir orðrétt: „Öllum er frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess.“ Í þessu stjórnarskrárákvæði er mælt fyrir um atvinnufrelsi og einn þáttur í því er réttur til að stunda viðskipti, þar á meðal inn- og úflutning á vörum, sbr. t.d. H 1996, 2956. Þessu frelsi má aðeins setja skorður með lögum eða ótvíræðri heimild í lögum, eins og fram kemur í hinum tilvitnaða hæstaréttardómi. Af dóminum, svo og af H 1994, 79, verður dregin sú ályktun að skýra beri ákvæði, sem setja skorður við atvinnufrelsi manna, fremur þröngt en rúmt.

Í samræmi við fyrrgreint stjórnarskrárákvæði er að finna svohljóðandi ákvæði í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 88/1992, um innflutning: „Innflutningur á vöru og þjónustu til landsins skal vera óheftur nema annað sé sérstaklega tekið fram í lögum eða milliríkjasamningum sem Ísland er aðili að.“ Þá hefur sams konar ákvæði verið tekið upp í 1. mgr. 52. gr. laga nr. 99/1993, um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum, sbr. 18. gr. laga nr. 87/1995, og hljóðar það svo: „Innflutningur landbúnaðarvara frá ríkjum, sem staðfest hafa aðild sína að samningnum um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, skal vera óheftur nema önnur lög takmarki. Með þeim takmörkunum sem leiðir af ákvæðum fríverslunar- og annarra milliríkjasamninga sem Ísland er aðili að er landbúnaðarráðherra heimilt að takmarka innflutning landbúnaðarvara frá ríkjum utan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar á vörum þeim er greinir í viðaukum I og II með lögum þessum.“ Skv. 2. mgr. 52. gr. er ráðherra „einnig heimilt að banna innflutning á afurðum dýra og plantna sem gefin hafa verið vaxtaraukandi efni á framleiðsluskeiðinu eða kunna að fela í sér leifar lyfja og annarra aðskotaefna umfram það sem leyft er við framleiðslu hér á landi og geta verið hættuleg heilsu manna“.

Í samræmi við þær skuldbindingar, sem íslenska ríkið hefur tekist á hendur samkvæmt stofnsamningi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, er gert ráð fyrir því í 53. gr. laganna, sbr. 19. gr. laga nr. 87/1995, að landbúnaðarráðherra úthluti tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur samkvæmt viðaukum III A og B við tollalög, nr. 55/1987, í samræmi við samninginn um málsmeðferð við veitingu innflutningsleyfa sem er að finna í 1. viðauka A við samninginn um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar. Úthlutun tollkvóta felur það í sér að þeir innflytjendur, sem fá þeim úthlutað, greiða lægri tolla en almennt skulu greiddir við innflutning á þeim landbúnaðarvörum, sem um er að ræða, sbr. 6. gr. A í tollalögum, sbr. 3. gr. laga nr. 87/1995. Tollkvótum skal úthlutað til ákveðins tíma, allt að einu ári í senn.

Í 1. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim, sbr. 26. gr. laga nr. 87/1995, er kveðið á um það að til að hindra að dýrasjúkdómar berist til landsins sé óheimilt að flytja til landsins tilteknar vörutegundir. Þeirra á meðal eru hráar og lítt saltaðar sláturafurðir, þar á meðal hrátt og lítt saltað nautakjöt, sbr. a-lið málsgreinarinnar. Í samræmi við aðild Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni var tekið upp svofellt ákvæði í 2. mgr. 10. gr.: „Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er landbúnaðarráðherra heimilt að leyfa innflutning á vörum þeim sem taldar eru upp í a–liðum að fengnum meðmælum yfirdýralæknis, enda þyki sann að að ekki berist smitefni með þeim er valda dýrasjúkdómum. Um framkvæmd þessarar greinar fer eftir ákvæðum samningsins um beitingu ráðstafana um hollustuhætti og heilbrigði dýra og plantna í 1. viðauka A við samninginn um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar.“ Hér var um að ræða nýmæli sem ekki átti sér hliðstæðu í lögum nr. 25/1993 þegar þau voru upphaflega sett.¹

Í athugasemdum, sem fylgdu frumvarpi til laga nr. 87/1995, um breytingar á lögum vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni, segir m.a.: „Í samningnum um beitingu ráðstafana um hollustuhætti og heilbrigði dýra og plantna í 1. viðauka A við samninginn um Alþjóðaviðskiptastofnunina segir eftirfarandi í 2. gr. um *grundvallarréttindi og skyldur*: „Aðilar eiga rétt á að gera nauðsynlegar ráðstafanir til að vernda líf eða heilbrigði manna, dýra eða plantna, að því tilskildu að slíkar ráðstafanir brjóti ekki í bága við ákvæði þessa samnings.“

Jafnframt er í *grundvallarréttindum og skyldum* tekið fram að ráðstafanir um hollustuhætti verði að byggjast á vísindalegum meginreglum og megi ekki viðhalda án fullnægjandi sönn-

¹ Þau sjónarmið, sem koma fram í álitum umboðsmanns Alþingis 16. desember 1994, sbr. SUA 1994/154, eiga því ekki lengur við.

unargagna. Enn fremur verður ráðstöfunum um hollustuhætti eða heilbrigði ekki beitt á þann hátt að slíkt hafi í för með sér duldar hindranir á alþjóðaviðskiptum.

Framangreind ákvæði eiga sér stoð í XX. gr. GATT sem heimilar undanþágur frá ákvæðum samningsins, m.a. um bann við innflutningshöftum, þegar sérstakar ástæður búa að baki, svo sem heilbrigði dýra og plantna, umhverfisvernd eða verndun náttúruauðlinda. Landbúnaðarráðherra getur bannað innflutning á hráu og lítt söltuðu kjöti og sláturafurðum þegar hætta er á því að smit berist með þessum vörum. Krafa um að vísindaleg rök liggi að baki slíkum ráðstöfunum leiðir þó til þess að ófrávikjanlegt innflutningsbann 10. gr. laga 25/1993 getur ekki staðist. Slík framsetning er magntakmörkun og sem slík andstæð XI. gr. GATT 1994. Í 25. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir breytingum á 10. gr. þannig að innflutningsbann er ekki lengur fortakslaust heldur setji ráðherra reglur þar um að fengnum meðmælum yfirdýralæknis.“

Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, eins og hún er nú orðuð, er landbúnaðarráðherra veitt heimild til að leyfa innflutning á vörum þeim, sem taldar eru upp í a–c-liðum 1. mgr. greinarinnar, að fengnum meðmælum yfirdýralæknis, enda þyki sannað að ekki berist smitefni með þeim er valda dýrasjúkdómum. Yfirdýralækni ber með öðrum orðum að leggja mat á það hvort hann telji sannað að ekki berist smitefni með hinum innfluttu vörum hingað til lands er valda dýrasjúkdómum. Þetta er eina sjónarmiðið sem lögin gera ráð fyrir að lagt sé til grundvallar þegar lagt er mat á hvort hætta stafi af innflutningi á umræddum vörum til landsins. Af fyrrgreindum athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 87/1995 verður ráðið að vísindaleg rök skuli búa að baki slíku mati.

Tilvísun til ákvæða samnings, sem er viðauki við samninginn um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, í niðurlagi 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993 hefur ekki sjálfstæða þýðingu þar eð samningur þessi hefur, enn sem komið er, ekki verið birtur með þeim hætti sem mælt er fyrir um í lögum nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda. Hafa ákvæði þessi því ekki öðlast gildi hér á landi sem lög eða stjórnvaldsfyrirmæli. Hins vegar ber að hafa hliðsjón af þeim við skýringu á hérlandum lögum og stjórnvaldsfyrirmælum, enda er það viðurkennd regla að íslenskum rétti að skýra skuli lög og slík fyrirmæli til samræmis við alþjóðasamninga, sem Ísland hefur staðfest, eftir því sem kostur er, sbr. t.d. H 19. desember 2000 í máli nr. 125/2000.

Í fyrrgreindum athugasemdum virðist vera gengið út frá því að landbúnaðarráðherra skuli setja almennar reglur um leyfi til undanþága frá banni 1. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, meðan í lagatextanum segir að honum sé heimilt að leyfa innflutning, að fengnum meðmælum yfirdýralæknis. Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 479/1995, sem sett hefur verið á grundvelli laganna, segir að ráðherra sé heimilt, að fengnum meðmælum yfirdýralæknis, að heimila innflutning á umræddum landbúnaðarvörum, „enda þyki sannað að ekki berist smitefni með þeim sem valda dýrasjúkdómum“. Hér er með öðrum orðum tekið upp svo til óbreytt í reglugerðina orðalag 2. mgr. 10. gr. laganna. Í 2. og 3. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um þau sönnunargögn og vottorð, sem innflytjandi skal leggja fram, áður en leyfi er veitt til innflutnings. Í niðurlagi 2. mgr. 4. gr. segir orðrétt: „Yfirdýralæknir skal því aðeins mæla með innflutningi að staðfest sé að um sé að ræða vöru frá landi þar sem ekki fyrirfinnast dýrasjúkdómar sem eru óþekktir hér á landi og smitefni geti ekki borist með þeim.“ Í 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar er enn fremur að finna svofellt ákvæði: „Innfluttar sláturafurðir ... skulu upprunnar þar sem tilkynningaskyldra dýrasjúkdóma hefur ekki orðið vart næstliðna sex mánuði áður en vinnsla eða þökkun vörunnar fór fram.“

Í auglýsingu nr. 324/1999 um innflutning á sláturafurðum, sem ekki hafa fengið hitameðferð, er vísað til 5. gr. fyrrgreindrar reglugerðar nr. 479/1995, en ætti reyndar að vera 4. og 5. gr. reglugerðarinnar. Upphaf 1. gr. auglýsingarinnar er svohljóðandi: „Skriflegt leyfi landbúnaðarráðuneytisins ásamt vottorðum sem krafist er samkvæmt 2. gr. þessarar auglýsingar skal liggja fyrir við innflutning á landbúnaðarvörum sem ekki hafa hlotið fullnægjandi hitameðferð ...“ Í 2. gr. er síðan kveðið á um hvaða vottorð þetta skuli vera og segir m.a. orðrétt í b-lið greinarinnar að innfluttum vörum skuli fylgja: „Opinbert heilbrigðisvottorð frá upprunalandi sem staðfesti að engir sjúkdómar sem eru á lista A frá OIE (Alþjóðaheilbrigðismálastofnun dýra) hafi fundist í landinu í 6 mánuði fyrir útflutning. Hið sama gildir um þá sjúkdóma á lista B frá OIE sem ekki hafa fundist á Íslandi, skv. gildandi alþjóðaskrá OIE um heilbrigði dýra.“ Í 3. gr. segir enn fremur að hafi „landbúnaðarráðuneytinu borist vitneskja þess efnis að sjúkdómur sem ekki finnst hér á landi sé til staðar í útflutningslandi, án þess að hann sé tiltekinn á lista skv. 2. gr. b, hefur ráðuneytið heimild til að hafna innflutningi frá því landi, þar til útflutningsaðili hefur lagt fram fullnægjandi sönnunargögn um að viðkomandi sjúkdómur sé ekki lengur til staðar á því svæði sem varan kemur frá“.

Hlutverk yfirdýralæknis er skilgreint í 5. gr. laga nr. 66/1998, um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr. Í 1. mgr. þeirrar greinar er eftirfarandi tekið fram: „Yfirdýralæknir er ráðherra og ríkisstjórn til ráðuneytis um allt er varðar heilbrigðismál dýra og hollustuhætti við framleiðslu og meðferð búfjárafurða.“ Í 2. mgr. segir m.a. að yfirdýralæknir skuli hafa með höndum „yfirumsjón með ... innflutningi ... búfjárafurða,“ sbr. c-lið málsgreinarinnar. Í 1. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 782/1999 um embætti yfirdýralæknis segir orðrétt: „Embætti yfirdýralæknis er sjálfstæð stofnun sem heyrir undir yfirstjórn landbúnaðarráðherra. Yfirdýralæknir veitir stofnuninni forstöðu.“ Þess má geta að í 6. gr. reglugerðarinnar er það verkefni yfirdýralæknis áréttað að hafa með höndum yfirumsjón með innflutningi búfjárafurða.

II.

Á grundvelli reglugerðar nr. 361/2000 um úthlutun á tollkvótum vegna innflutnings á nautgripa-, svína-, alifugla- og hreindýrakjöti, sbr. 53. gr. laga nr. 99/1993, auglýsti landbúnaðarráðuneytið 19. maí 2000 eftir umsóknum um tollkvóta vegna innflutnings á nautgripa-, svína-, alifugla- og hreindýrakjöti. Skyldu umsóknirnar berast ráðuneytinu í síðasta lagi 26. maí 2000. Í auglýsingunni, sem birt var í dagblöðum, segir að nánari upplýsingar liggi frammi í ráðuneytinu. Þar munu væntanlegir umsækjendur hafa verið upplýstir um það að innflutningur á umræddum kjötvörum yrði því aðeins leyfður að uppfyllt væru ákvæði auglýsingar nr. 324/1999 um innflutning á sláturafurðum sem ekki hafa fengið hitameðferð. Enn fremur að bærust umsóknir um meira magn innflutnings en auglýstum tollkvóta næmi yrði leitað tilboða í tollkvóta vörunnar.

Með umsókn, dagsettri 24. maí 2000, sótti BÚR ehf. um að fá úthlutað innflutningskvóta fyrir kjötmeti á síðari helmingi ársins, þar á meðal vegna fyrirhugaðs innflutnings á 11 tonn-um af nautalundum. Landbúnaðarráðuneytið tilkynnti BÚR ehf. með bréfi 31. maí 2000 að til útboðs kæmi á tollkvóta vegna innflutnings á öðrum kjöttegundum en svínakjöti þar sem umsóknir um tollkvóta í þær tegundir hefðu tekið til meira magns en í boði væri. Var fyrirtækinu gefinn kostur á að gera tilboð og skyldi því skilað til ráðuneytisins í síðasta lagi 7. júní 2000. Í bréfi ráðuneytisins er m.a. tekið fram að hvað varðar heilbrigðiskröfur og önnur skilyrði sé innflytjanda bent á auglýsingu nr. 324/1999 vegna innflutnings á landbúnaðarvörum.

Í kjölfar þessa gerði BÚR ehf. síðan tilboð í tollkvóta 7. júní 2000. Tilboðið er sundurliðað, þar á meðal er boðin greiðsla fyrir að fá að flytja inn alls 11 tonn af nautalundum. Með

bréfi landbúnaðarráðuneytisins 13. júní 2000 er BÚR ehf. tilkynnt að í framhaldi af tilboði fyrirtækisins hafi ráðuneytið, samkvæmt tillögu ráðgjafarnefndar um inn- og útflutning landbúnaðarvara, úthlutað því nánar tilgreindum tollkvóta, þar á meðal vegna fyrirhugaðs innflutnings á 11 tonnum af nautalundum. Hinn 14. júní 2000 gaf ráðuneytið út skjal til handa BÚR ehf. sem ber yfirskriftina „Úthlutun á tollkvóta“. Í skjalinu segir að ráðuneytið hafi úthlutað fyrirtækinu tollkvóta til innflutnings á nánar tilgreindum kjötvörum, þar á meðal 11 tonnum af nautalundum. Tekið er fram að úthlutunin gildi til 31. desember 2000. Um verð- og magntolla og önnur ákvæði, er innflutninginn varðar, er enn fremur vísað til fyrrgreindrar reglugerðar nr. 361/2000. Í 3. gr. hennar segir m.a. orðrétt: „Innflutningur verður því aðeins leyfður að uppfyllt séu ákvæði auglýsingar nr. 324/1999 um innflutning á sláturafurðum sem ekki hafa fengið hitameðferð.“

Í samræmi við úthlutaðan tollkvóta flutti BÚR ehf. hingað til lands 6,5 tonn af nautalundum í desembermánuði sl. Aðflutningsskýrslu vegna þessa innflutnings fylgdu nokkur skjöl, þar á meðal reikningur frá seljanda kjötsins, vottorð frá dýralækni í Árósum í Danmörku, þangað sem kjötið var flutt frá Írlandi í frystigámi og skipað um borð í m/s Goðafoss, og vottorð frá matvæla- og landbúnaðarráðuneyti Írlands. Í því vottorði, sem dagsett er 5. desember sl. og undirritað af sérfróðum starfsmanni ráðuneytisins, koma m.a. fram eftirgreindar upplýsingar: Hið innflutta kjöt er af nautgripum, bornum og uppöldum á Írlandi. Dýrin voru skoðuð fyrir slátrun og síðan kjötið af þeim eftir slátrun, með sérstöku tilliti til sjúkdómsins kúariðu. Dýrin reyndust heilbrigð og var kjötið af þeim talið hæft til neyslu. Dýrin komu úr hjörðum, þar sem aldrei hefur greinst kúariða, en það þýðir að þau hafa verið undir sérstöku eftirliti með tilliti til kúariðu. Allur sýnilegur tauga- og eitlavefur var fjarlægður við slátrun. Önnur líffæri, svo sem heili, mæna, kirtlar og meltingarvefur, voru enn fremur fjarlægð. Í reikningnum frá seljanda kjötsins kemur fram að um var að ræða ung dýr. Þá lágu fyrir yfirlýsingar frá útflytjanda kjötsins á Írlandi þar sem m.a. er vottað að dýrin hafi verið alin og þeim slátrað samkvæmt írskum lögum sem leggja bann við hormónagjöf og notkun fódurs með vaxtaraukandi efnun. Enn fremur að dýrin hafi ekki verið haldin gin- og klaufaveiki eða öðrum alvarlegum dýrasjúkdómum né verið bólusett gegn slíkum sjúkdómum.

Í ljósi þessara upplýsinga skrifaði dýralæknir inn- og útflutningseftirlits hjá embætti yfirdýralæknis undir svofellda yfirlýsingu á aðflutningsskýrsluna 22. desember sl.: „Má flytja inn hvað varðar búfjárjúkdóma.“ Ekki var leitað sérstaks leyfis hjá landbúnaðarráðuneytinu til innflutningsins og var sendingin tollafgreidd með venjulegum hætti hjá embætti tollstjórans í Reykjavík. Hluti nautalundanna var síðan seldur í verslunum Nóatúns, en það kjöt, sem óselt er, hefur verið fjarlægð úr verslununum með það fyrir augum að selja það úr landi, eftir því sem fram kemur í auglýsingu Nóatúns í dagblöðum fyrr í þessum mánuði.

Samkvæmt upplýsingum embættismanna landbúnaðarráðuneytisins hefur ekki tíðkast, frá því að lögum nr. 25/1993 og 99/1993 var breytt með lögum nr. 87/1995, að ráðuneytið veiti sérstakt leyfi til innflutnings á kjötvörum á grundvelli 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, ef ráðuneytið hefur áður úthlutað innflytjandanum tollkvóta vegna innflutningsins skv. 53. gr. laga nr. 99/1993. Hefur verið litið svo á af hálfu ráðuneytisins að með því að úthluta tollkvóta hafi það jafnframt veitt leyfi til innflutnings, með tilteknum skilyrðum, þar á meðal að embætti yfirdýralæknis hafi heimilað innflutninginn, fyrir sitt leyti, af heilbrigðisástæðum.

Yfirdýralæknir hefur lýst sig algjörlega samþykkan þeirri ákvörðun, sem tekin var af starfsmanni við embætti hans, að veita heimild til innflutnings nautalundanna í umrætt skipti á grundvelli þeirra vottorða sem fyrir lágu. Er það skoðun yfirdýralæknis að þessi ákvörðun

hafi verið byggð á vísindalegum meginreglum sem m.a. komi fram í sérfræðiskýrslum og álitsgerðum alþjóðlegra stofnana.²

III.

Þegar leyst er úr því álitaefni, hvort farið hafi verið að lögum við innflutning nautalundanna í umrætt skipti, þarf að sjálfsögðu að hyggja að reglum íslensks stjórnsýsluréttar, þ.e. þeim reglum sem stjórnvöldum ber að fara eftir í störfum sínum. Þannig er það grundvallarregla samkvæmt íslenskri stjórnskipan að ákvarðanir og athafnir stjórnvalda mega ekki brjóta í bága við sett lög og þær verða jafnframt að styðjast við viðhlítandi heimild í lögum. Þessi meginregla hefur verið nefnd lögmætisreglan.

Sem fyrr segir er gert ráð fyrir því í 53. gr. laga nr. 99/1993 að landbúnaðarráðherra úthluti tollkvótum vegna fyrirhugaðs innflutnings á tilteknum landbúnaðarvörum. Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993 er ráðherra síðan heimilt að leyfa innflutning á nánar tilgreindum vörum „að fengnum meðmælum yfirdýralæknis“. Þessi ákvæði voru bæði tekin upp í lög með lögum nr. 87/1995 og er, eftir því sem ráðið verður af orðalagi síðarnefnda ákvæðisins, ekki gert ráð fyrir að ráðherra veiti leyfi til innflutnings á grundvelli þess ákvæðis fyrr en jákvæð umsögn yfirdýralæknis liggur fyrir. Eins og löggjöfin er úr garði gerð, leikur af þessum sökum enginn vafi á því að hér er um að ræða tvær sjálfstæðar ákvarðanir sem byggðar skulu á mismunandi lagasjónarmiðum. Í lögum nr. 25/1993 er ekki að finna heimild til handa ráðherra til að framselja það vald, sem honum er þar fengið, til annarra stjórnvalda.

Eins og fram kemur í II. kafla hér að framan, var ekki leitað leyfis landbúnaðarráðherra til innflutnings á nautalundunum, eftir að meðmæli yfirdýralæknis lágu fyrir, svo sem gert er ráð fyrir í 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993. Hefur þetta verið réttlætt með því að ráðherra hafi áður veitt leyfið með því að úthluta innflytjandanum tollkvóta vegna innflutningsins, með tilteknum skilyrðum, auk þess sem þessi háttur styðjist við venju sem fylgt hafi verið um árabil. Í ljósi þess, sem fyrr segir, að hér er um að ræða tvær sjálfstæðar ákvarðanir fær þetta að mínu áliti ekki staðist, nema ráðherra hafi haft heimild til þess, að lögum, að framselja öðru stjórnvaldi vald til þess að veita umrætt leyfi skv. 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, í þessu tilviki yfirdýralækni eða tollstjóranum í Reykjavík.

Samkvæmt stjórnsýslurétti er greint á milli innra og ytra valdframsals. Um innra framsal er að ræða þegar yfirmaður stofnunar felur starfsmönnum sínum að taka tilteknar ákvarðanir. Til slíks valdframsals þarf að jafnaði ekki lagaheimild, heldur byggist það á venju eða eðli máls, eins og í því tilviki, sem hér um ræðir, þar sem dýralæknir við embætti yfirdýralæknis heimilaði innflutning á nautalundunum, í umboði og á ábyrgð yfirmanns síns. Því leikur eng-

² Þau gögn eru:

1. Skýrsla vísindanefndar Evrópusambandsins frá 6. júlí 2000 um áhættu eftir löndum vegna kúariðu.
2. Skýrsla óháðra sérfræðinga um úttekt á áhættu vegna kúariðu á Írlandi frá því í júlímánuði 2000.
3. Álit vísindanefnda Evrópusambandsins, Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar (WHO) og Alþjóðaheilbrigðismálastofnunar dýra (OIE) um sérlega hættulega vefi frá 9. desember 1997 og 23. janúar 1998.
4. Álit vísindanefndar Evrópusambandsins frá 28. nóvember 2000 um vísindaleg rök fyrir innflutningsbanni vegna kúariðu í Frakklandi og á Írlandi.

inn vafi á að þessi háttur var fyllilega lögmætur, enda yrði íslensk stjórnýsla með öllu óstarfhæf ef ekki væri unnt að koma við valdframsali með þessum hætti.

Það sama á hins vegar ekki við um svonefnt ytra framsal á stjórnýsluvaldi, þ.e. þegar eitt stjórnvald framselur vald sitt til annars sjálfstæðs stjórnvalds. Í 1. gr. reglugerðar nr. 782/1999 segir að embætti yfirdýralæknis sé sjálfstæð stofnun þótt hún heyri undir yfirstjórn landbúnaðarráðherra. Þá kemur fram í 31. gr. tollalaga að tollstjórinn í Reykjavík er sjálfstætt stjórnvald þótt hann lúti yfirstjórn fjármálaráðherra, sbr. 30. gr. laganna, sbr. lög nr. 155/2000. Samkvæmt íslenskum stjórnýslurétti verður að líta svo á að ráðherra geti að jafnaði ekki framselt lægra settu stjórnvaldi vald, sem honum er fengið í lögum, nema til þess sé bein lagaheimild, sbr. til hliðsjónar SUA 1996/601. Þótt færa megi fyrir því rök að hagkvæmt sé að haga málsmeðferð með þeim hætti, sem gert hefur verið, t.d. með tilliti til reglunnar í 1. mgr. 9. gr. stjórnýslulaga, nr. 37/1993, um að ákvarðanir stjórnvalda skuli teknar svo fljótt sem unnt er, er það samkvæmt framansögðu álit mitt að ekki sé heimild til þess í núgildandi lögum. Því til stuðnings bendi ég sérstaklega á þá staðreynd að úthlutun tollkvóta er byggð á öðrum lagasjónarmiðum en leyfi til innflutnings samkvæmt lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim. Í 2. mgr. 10. gr. þeirra laga er sem fyrr segir gert ráð fyrir að embætti yfirdýralæknis og landbúnaðarráðuneytið komi bæði að málinu og kanni, hvort í sínu lagi, hvort fullnægt sé skilyrði því, sem þar er kveðið á um, áður en innflutningsleyfi er veitt.

Þar sem ekki lá fyrir leyfi þar til bærs stjórnvalds til innflutnings nautalundanna, eins og áskilið er í 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, hefði að mínu áliti ekki átt að heimila innflutninginn, eins og á stóð. Vegna þess að tollafgreiðsla fór engu að síður fram vaknar óeitanlega sú spurning hvort unnt sé að ógilda þá ákvörðun tollstjóraembættisins í Reykjavík að heimila innflutninginn. Ýmislegt mælir á móti því að það verði gert. Í fyrsta lagi er um að ræða ívilnandi ákvörðun og því hlýtur tillitið til viðtakanda hennar, þ.e. innflytjanda kjötsins, að vega þungt. Ekki verður annað séð en að hann hafi farið í einu og öllu að fyrirmælum stjórnvalda sem voru að auki í samræmi við vaju er viðgengist hafði um árabíl. Þá er nokkur tími liðinn frá því að kjötið var flutt inn og hefur hluti þess þegar verið seldur. Í öðru lagi skiptir máli hvort umrætt leyfi til innflutnings á nautalundunum hafi stuðst við efni viðeigandi laga og innflutningurinn því verið lögmætur, ef frá er talinn sá ágalli á meðferð málsins sem að framman greinir.

Í umræddri 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993 er landbúnaðarráðherra veitt heimild til að leyfa innflutning á tilteknum vörum, að fengnum meðmælum yfirdýralæknis, „enda þyki sannað að ekki berist smitefni með þeim er valda dýrasjúkdómum“. Eins og fram kemur í kafla I hér að framan, er þetta eina sjónarmiðið sem leggja skal til grundvallar samkvæmt lögum þegar mat er lagt á það hvort hætta stafi af innflutningi á umræddum vörum til landsins af heilbrigðisástæðum.³ Ekki kemur frekar fram í lögum hvaða gögn eða upplýsingar skuli vera til staðar þegar ákvörðun er tekin um veitingu innflutningsleyfis. Í b-lið 2. gr. auglýsingar nr. 324/1999, sem á sér stoð í 4. og 5. gr. reglugerðar nr. 479/1995, er hins vegar tekið fram að fyrir skuli liggja opinbert heilbrigðisvottorð frá upprunalandi sem staðfesti að tilteknir sjúkdómar hafi ekki fundist í landinu í 6 mánuði fyrir útflutning.

³ Svo sem fram kemur í kafla II, lá ljóst fyrir, miðað við fyrirliggjandi gögn, að umræddar nautalundir voru af heilbrigðum dýrum, án þess að þeim hefðu verið gefin vaxtaraukandi efni, lyf eða önnur aðskotaefni, umfram það sem leyft er við framleiðslu hér á landi. Því kom ekki til álita að beita ákvæði 2. mgr. 52. gr. laga nr. 99/1993 í þessu tilviki.

Eins og gerð er grein fyrir í kafla II, lítur yfirdýralæknir svo á að þrátt fyrir þetta síðastgreinda ákvæði hafi verið unnt að ganga úr skugga um það með annars konar vottorði frá yfirvöldum á Írlandi en vottorði því, sem tilgreint er í ákvæðinu, að ekki væri hætt á að smitefni bærust hingað til lands með hinu innflutta kjöti, er valdið gætu dýrasjúkdómum, sbr. 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993. Máli sínu til stuðnings hefur hann m.a. bent á það að bestu fánaleg vísindi sýni að kúariða berist ekki í hreinum vöðvum á borð við nautalundir og því stafi neytendum engin hætt af slíku kjöti.⁴ Þessi niðurstaða er byggð á sérþekkingu yfirdýralæknis á dýrasjúkdómum og hef ég engar forsendur til að draga þetta sérfræðilega álit hans í efa. Eftir því sem best verður séð, styðst niðurstaðan og við athugasemdir, sem fylgdu frumvarpi til laga nr. 87/1995, og ákvæði samningsins um beitingu ráðstafana um hollustuhætti og heilbrigði dýra og plantna, en sá samningur er sem fyrr segir viðauki við samninginn um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar sem Ísland hefur staðfest á grundvelli ályktunar frá Alþingi. Í 2. mgr. 2. gr. þess samnings er m.a. tekið fram að ráðstafanir, sem aðildarríki grípa til í því skyni að vernda líf eða heilbrigði manna eða dýra, skuli byggjast á vísindalegum meginreglum.

Í 12. gr. stjórnisýslulaga, þar sem mælt er fyrir um svonefnda meðalhófsreglu í stjórnisýslunni, segir orðrétt: „Stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.“ Í meðalhófsreglunni felst m.a. að stjórnvöld skulu ekki setja önnur og frekari skilyrði fyrir ákvörðunum sínum en nauðsynlegt er til þess að ná því markmiði sem mælt er fyrir um í lögum. Jafnframt er brýnt, ekki síst þegar um er að ræða skilyrði sem þrengja stjórnarskrárvarin réttindi á borð við atvinnuréttindi, að stjórnvöld gangi ekki lengra en lagakröfur standa til, sbr. til hliðsjónar SUA 1995/81.

Úr því að yfirdýralæknir lítur svo á að unnt hafi verið að ganga úr skugga um það með þeim gögnum, sem innflytjandi nautalundanna lét embætti hans í té, að fullnægt hafi verið skilyrði því, sem áskilið er í 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993, var það samkvæmt framansögðu rétt ákvörðun að mínu áliti af hálfu embættisins að krefja innflytjandann ekki um frekari upplýsingar, áður en mælt var með því að innflutningurinn yrði leyfður. Sá dýralæknir, sem fór með málið, kynnti sér þau gögn, sem fyrir lágu, og tók þá ákvörðun að mæla með innflutningnum á grundvelli gagnanna, með hliðsjón af sérfræðiskýrslum og álitsgerðum alþjóðlegra

⁴ Þetta álit yfirdýralæknis er m.a. byggt á þeirri niðurstöðu vísindanefnda Evrópusambandsins, Alþjóðaheilbrigðismálastofnunar dýra og Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar að úrbeinaðir nautavöðvar á borð við nautalundir séu hættulausir, með tilliti til kúariðusmits.

Þá hafi heldur ekki verið nein vísindaleg rök fyrir að banna innflutning á umræddum nautalundum frá Írlandi, m.a. vegna eftirfarandi atriða:

1. Írland hafi frá 1996 farið algjörlega að öllum reglum vísindanefndar Evrópusambandsins varðandi fôðurgerð.
2. Ekki sé blandað annað fôður en jörturdýrafôður í þeim verksmiðjum sem framleiða fôður fyrir nautgrip á Írlandi.
3. Bannað sé að nota kjöt- og beinamjöl í þetta fôður.
4. Allir sérlega hættulegir vefir, sem svo eru skilgreindir, hafi verið fjarlægðir við slátrun, þar með talinn allur meltingarvegur dýranna.
5. Hinu innflutta kjöti hafi fylgt sérstakt vottorð um að kjötið væri af dýrum úr hjörðum, þar sem kúariða hefði ekki greinst.

stofnana. Samkvæmt því tel ég að embætti yfirdýralæknis hafi sinnt lögboðinni rannsóknarskyldu sinni í umrætt sinn, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga.

Með skírskotun til þess, sem að framan er rakið, er það niðurstaða mín að ekki sé unnt að ógilda þá ákvörðun að heimila innflutning á nautalundunum í umrætt skipti, úr því sem komið er. Ræðst sú niðurstaða annars vegar af tilliti til hagsmuna innflytjandans og hins vegar af því að með innflutningnum hafi ekki verið brotið efnislega í bága við ákvæði 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993.

Eftir stendur að umrætt ákvæði í b-lið 2. gr. auglýsingar nr. 324/1999 hefur ekki næga stoð í núgildandi lögum, úr því að unnt er að kanna með öðrum hætti en þar er kveðið á um, hvort fullnægt sé skilyrði því fyrir innflutningi sem sett er í 2. mgr. 10. gr. laga nr. 25/1993. Það sama á reyndar við um 3. gr. auglýsingarinnar, svo og þau ákvæði í 4. og 5. gr. reglugerðar nr. 479/1995 sem vitnað er til í kafla I hér að framan. Það er að mínu áliti gagnrýnisvert og samrýmist ekki vönduðum stjórnsýsluháttum að orða þessi stjórnvaldsfyrirmæli með þessum hætti, vegna þess að með því móti er innflytjendum og reyndar öllum almenningi gefið til kynna að aðrar og jafnvel ríkari heilbrigðiskröfur séu gerðar til innflutnings á þeim landbúnaðarvörum, sem þau taka til, en gerðar eru í reynd. Að óbreyttum lögum tel ég því rétt að orðalagi þeirra verði breytt og það fært til samræmis við núgildandi lagaákvæði.

Reykjavík, 29. janúar 2001.

Eiríkur Tómasson.